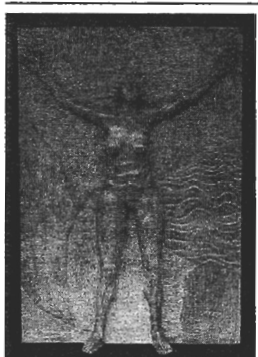




# Desarrollo regional e indicadores de desarrollo humano\*

*José Ángel Vera Noriega\*\**



\*Reseña sobre el informe de junio de 2004 del Banco Mundial: "La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno".

\*\*Profesor-investigador titular de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD), Hermosillo, Sonora.  
Correo electrónico: [mar@cascabel.ciad.mx](mailto:mar@cascabel.ciad.mx)

**E**l documento de análisis sobre la pobreza en México, elaborado por el Banco Mundial, es un libro excelente por las siguientes razones:

- a. El material está organizado en términos de un marco conceptual desde una perspectiva social que integra los datos de diferentes programas en una perspectiva hacia el año 2003, y avanza de manera inclusiva, aumentando la complejidad de las relaciones y mostrando las estrategias analíticas cualitativas más avanzadas para la mediación de los indicadores del desarrollo humano.
- b. El texto pretende darnos una visión de avances y retrocesos de la política social, sustentada en el modelo Contigo, "Teniendo por objetivo presentar una evaluación de las condiciones de la pobreza y las estrategias gubernamentales por reducirla" (p. xv).
- c. La lógica de la presentación es académica, lo cual es importante, pues el documento no es accesible por el tipo de información a personas no especializadas. Parte del marco conceptual lleva a cabo las comparaciones con otros países, especialmente con Malasia y después revisa la estructura y las tendencias de las carencias, la relación gasto público, pobreza y desigualdad, para observar las influencias de la política social sobre el crecimiento del país. Finalmente, se detallan argumentos metodológicos y de evaluación.



Visto de esta manera, el documento es un *dossier* de los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del que se eligieron algunos resultados que al parecer dan cuenta de un proceso en el cual las políticas sociales centran sus esfuerzos en mitigar los impactos de las políticas económicas neoliberales.

### **Marco teórico de las políticas sociales**

El presente comentario focaliza los resultados presentados sobre desarrollo humano en el primer informe sobre la pobreza elaborado por el Banco Mundial. Se subraya la dinámica de los procesos longitudinales vinculados a educación y salud y los factores de tipo transversal como la inclusión social, gobernabilidad y rendición de cuentas.

El programa Oportunidades tiene por objetivo la formación constante y de calidad de un capital humano que sea el pilar de la riqueza de capacidades y no de su pobreza. Este programa tiene dos vertientes relacionadas con el desarrollo humano: una longitudinal –educación y salud– y otra transversal –gobernabilidad, inclusión, rendición de cuentas, protección social y vulnerabilidad. Estas vertientes están integradas conceptual y técnicamente bajo el rubro del programa Contigo, que constituye el marco político integrador de las diferentes estrategias y programas para el combate a la pobreza.

Por otro lado, la complejidad del programa, que busca ser holístico, multietápico y multideterminante, lo transforma en una alternativa que opera bajo una estrategia integral, en donde las inercias del ejercicio del poder federal y estatal, focalizadas en estrategias de control de los partidos políticos, obstaculizan su desarrollo. El modelo trata de cubrir los vacíos que los programas anteriores habían dejado en el olvido o en su caso actuar de forma simultánea sobre los agentes causales de las variables asociadas a la pobreza, mismas que tienen su origen en los procesos económicos necesarios para ajustarse a las reglas y condiciones del mercado global y sus reglas neoliberales.

El documento insiste en la existencia de mayor cobertura y diversificación del programa Contigo, pero se advierte falta de integración política en la toma de decisiones dentro de las diferentes secretarías de estado, distanciando el



elogiado marco conceptual de las prácticas cotidianas de los programas, en donde el clientelismo y los grupos de interés entre proveedores de servicios están haciendo de la calidad y la equidad una tarea desafiante.

En materia educativa se lleva a cabo un esfuerzo para elevar la calidad de la educación media y superior a través de incentivos a maestros y becas a los alumnos para el acceso y permanencia en las escuelas, pero se advierte que si los programas no se consolidan y no se integran y evalúan los resultados de los procesos de apoyo, éstos seguirán siendo poco promisorios y hasta vergonzosos.

Los datos indican que los jóvenes, adultos mayores y mujeres de la zona rural e indígena presentan indicadores que reflejan el grado de exclusión social fundamentalmente en educación media superior y superior, con grandes rezagos generados por la deserción, fracaso y eficiencia terminal. Estos resultados impactan las posibilidades de mejorar los niveles de ingreso y capacitación y dinamizan el ciclo perseverante de migraciones y estimulan pensamientos de desamparo social.

En salud, lo mismo que para educación, capacitación y nutrición, los datos poblacionales promedio presentan una tendencia hacia la mejora de los indicadores en la última década, que al desagregarse por grupos de ingresos, resulta en una desigualdad de las carencias para los pobres extremos y moderados. Esto es útil para puntualizar la falta de calidad, evaluación de programas, falta de integración intersectorial y una deficiente rendición de cuentas. Las desigualdades regionales, de género, étnicas y entre zonas rurales y urbanas para los indicadores de desarrollo humano establecen condiciones para que los ingresos, empleo, educación, salud y nutrición se encuentren por debajo de la media nacional para las comunidades indígenas y rurales del sur de México, especialmente para el grupo de mujeres.

El uso político con fines electorales de los programas y sus resultados promueve la simulación y la falta de continuidad de las acciones. Sin embargo, es importante mencionar que la ley de desarrollo social allanará la posibilidad futura de utilizar de manera flagrante y anticonstitucional los programas de desarrollo social como ventaja electoral del gobierno en turno.

El documento presenta el panorama de los últimos cuatro años como el camino correcto, pero no acredita de manera estadística sobre las condiciones



necesarias para mantener la dirección de las acciones y la magnitud de los impactos a cinco, diez o veinte años de conservarse el marco teórico de la actual política social.

## **Financiamiento del desarrollo**

Se muestra en el documento la necesidad de disminuir el subsidio del Impuesto al Valor Agregado a alimentos y medicinas y los subsidios de la energía eléctrica, la apertura a las inversiones en la industria eléctrica y del petróleo y de llevar a cabo cambios estructurales a los regímenes de pensiones y jubilaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto Mexicano del Seguro Social para obtener recursos económicos para el desarrollo humano de los pobres extremos y moderados.

Se observa que existe una enorme variación en la desigualdad de los diferentes programas, subrayando el apoyo a la clase media y alta con incrementos importantes del año 2000 al 2002 en pensiones y subsidios y un decremento en el gasto a la política social dirigida a la educación primaria, preescolar y al programa Oportunidades.

El nivel de inversión y los problemas asociados a la reducción de cuentas y a la vulnerabilidad de los pobres coloca a la infancia de la zona rural y urbana en serias desventajas de desarrollo psicoeducativo, pues el jubiloso decremento de las tasas de morbi-mortalidad infantil nos hace olvidar el fortalecimiento de la educación inicial, preescolar e indígena que focaliza a los niños menores de seis años.

## **Desarrollo infantil y desarrollo humano**

El pase a la vida es importante, pero la calidad de la niñez es un factor fundamental para el presente y futuro de la sociedad. Las inversiones apropiadas pueden llevarnos a minimizar y prevenir problemas económicos y sociales que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la



violencia doméstica y social, pues las capacidades de los adultos están condicionadas por sus experiencias como niños.

Las inversiones en educación para padres, inicial y preescolar en la zona rural e indígena mejoran las capacidades futuras, haciendo que la vida adulta sea mas plena y menos problemática, además de que una preparación afectivo-social adecuada en la niñez contribuye a la habilidad de los adultos para ganarse la vida, ser económicamente productivos y respetar los valores para la vida armónica en sociedad.

Evaluar las inversiones en la niñez en relación con el desarrollo del comportamiento social, como la habilidad de convivir con otros, la participación, la negociación y la mediación, requiere más atención e investigación. Una última conexión de la inversión en capital humano desde la niñez es el concepto de ciudadanía y democracia, pues es en la niñez cuando se establecen las bases del comportamiento moral y tiene lugar la preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes.

## **Desarrollo local y desarrollo humano**

Los datos presentados indican que los pobres están disminuyendo, pero no sabemos si los pobres de Oportunidades son los mismos del Programa de Educación, Salud y Alimentación y del Programa Nacional de Solidaridad; los datos regionales y las categorías de exclusión del desarrollo nos hacen suponer que se trata de tres generaciones de pobres de las mismas familias. No existen datos sobre el impacto comparativo de las estrategias sobre la varianza total de los cambios observados. Pues en muchos casos una misma familia recibe recursos de Oportunidades, Apoyo Procampo, Seguro Popular, Hábitat y del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Actualmente existe la iniciativa para conformar un comité de expertos que monitoree y evalúe los programas operativos derivados de la estrategia Contigo, lo cual seguramente resolverá muchos de los problemas de interpretación y vacíos de información que obstaculizan la posibilidad de la toma de decisiones dentro de un marco de financiamiento escaso y dificultades operativas.



Debe buscarse una alternativa de desarrollo local que le de poder a los municipios para aprovechar las vocaciones naturales a su historia y cultura dentro de una estrategia superpuesta de regionalización para el desarrollo social que organice territorialmente las carencias y derive la estrategia a través de programas locales en uno o varios municipios.

Sólo así podrá girar el asistencialismo en bienes de consumo hacia otro de capacidades y habilidades de organización comunitaria, capacitación para el trabajo, habilidades de negociación y mediación, que tiendan a volver autosuficientes a los ciudadanos y promuevan la convivencia democrática entre sus componentes.